LC/40-WP/2-3
14/9/26

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

اللجنة القانونية – الدورة الأربعون

(مونتريال، من ٢٦ إلى ٢٠٢٦/١٠/٣٠)

البند رقم ٢ من جدول الأعمال: النظر في برنامج العمل العام للجنة القانونية

استعراض دور اللجنة الفنية الدولية المعنية بالمتفجرات بموجب "اتفاقية تمييز المتفجرات البلاستيكية بغرض كشفها"

(مقدمة من رئيسة اللجنة القانونية)[1]

١- الخلفية العامة

١-١ قررت اللجنة القانونية خلال دورتها التاسعة والثلاثين (مونتريال ٢٥-٢٠٢٤/٦/٢٨) إدراج البند "استعراض دور اللجنة الفنية الدولية المعنية بالمتفجرات بموجب 'اتفاقية تمييز المتفجرات البلاستيكية بغرض كشفها'" باعتباره البند ٢ من برنامج عملها العام الذي أقرّه المجلس. ويأتي قرار اللجنة استجابةً للمخاوف التي أثارها المجلس، على النحو الوارد في ورقة العمل LC/39-WP/3-2 التي قدمتها الأمانة العامة. وتشير ورقة العمل إلى الصعوبة التي يواجهها المجلس في النظر في الترشيحات التي تقدمها الدول لعضوية اللجنة الفنية الدولية، وفي المضي قدماً في الترشيحات للانضمام إلى اللجنة وتشكيلها، في حين لم تعد مقاصد اللجنة ومدى أهمية عقد اجتماعات إضافية لها مسألة واضحة. وبناءً على ذلك، أحال المجلس المسألة إلى اللجنة القانونية لتحديد ما إذا كان يلزم إدخال تعديل على اتفاقية "تمييز المتفجرات البلاستيكية بغرض كشفها" (اتفاقية مونتريال، ١٩٩١ – "اتفاقية MEX")، أم أنه ينبغي حلّ اللجنة الفنية الدولية، باعتبار أنها قد أنجزت مهمتها بالفعل.

١-٢ ولتيسير إحراز تقدم بشأن هذا البند بطريقة مرنة وسريعة، عيّنت رئيسة اللجنة القانونية، في ٢٠٢٥/٥/٧، الدكتور أليخاندرو خوسيه بييرا بالديس مقرراً لدراسة هذا البند من جدول الأعمال، بهدف معالجة الشواغل التي أثارها المجلس.

١-٣ وأحاط المقرر اللجنة القانونية التابعة للجمعية العمومية علماً، خلال دورتها الثانية والأربعين (مونتريال ٢٣/٩-٢٠٢٥/١٠/٣) بالوضع الراهن فيما يخص إعداد التقرير الأولي ونقاطه البارزة، والتقرير متاح على الموقع الإلكتروني للدورة الثانية والأربعين للجمعية العمومية. وبينما أشادت اللجنة القانونية التابعة للجمعية بعمل المقرر، فإنها أقرت بضرورة اعتماد أكثر الحلول مرونةً وسرعةً للمضي قدماً في مراجعة دور اللجنة الفنية الدولية. وفي هذا الصدد، أيدت اللجنة القانونية التابعة للجمعية اقتراح رئيسة اللجنة القانونية بإنشاء مجموعة «أصدقاء رئيس اللجنة» لاستعراض التقرير النهائي للمقرِر.

١-٤ في ٢٠٢٦/٨/١٨ قدم المقرر تقريره النهائي "تقرير مقرر اللجنة القانونية بشأن دراسة دور اللجنة الفنية الدولية المعنية بالمتفجرات في إطار اتفاقية تمييز المتفجرات البلاستيكية بغرض كشفها" (تقرير المقرر) المتاح على الموقع الإلكتروني للدورة الأربعين للجنة القانونية تحت باب References (المراجع).

[1] الدكتورة أليس سربا براغا ديلا نينا (البرازيل).

٢- مجموعة "أصدقاء رئيس اللجنة"

٢-١ في نوفمبر ٢٠٢٥، أنشأت رئيسة اللجنة القانونية «مجموعة أصدقاء رئيس اللجنة» (FCG) التي ضمت خبراء من نيجيريا وعُمان وجمهورية كوريا وسويسرا والولايات المتحدة، وشارك هؤلاء الخبراء في اجتماع واحد أو أكثر من اجتماعات المجموعة، وتضمن ذلك تبادل الآراء مع المقرر. وحظيت المجموعة بدعم الأمانة العامة من خلال إدارة الشؤون القانونية والعلاقات الخارجية (LEB).

٢-٢ واجتمعت المجموعة خمس مرات عبر الإنترنت: الاجتماع الأول في ٢٠٢٥/١٢/١٩؛ والثاني في ٢٠٢٦/٥/٨؛ والثالث في ٢٠٢٦/٦/٨؛ والرابع في ٢٠٢٦/٧/٩؛ والخامس في ٢٠٢٦/٨/٧.

٣- استعراض مجموعة أصدقاء رئيس اللجنة لتقرير المقرر

٣-١ **ملاحظات عامة:** أشادت المجموعة بتقرير المقرر الذي قدم خلفية شاملة وتحليلاً واضحاً لمعالجة الموضوع. ونظرت اللجنة بعناية في الخيارين المطروحين في التقرير بشأن مستقبل اللجنة الفنية الدولية، وهما: (١) الإبقاء على الوضع الحالي لاتفاقية MEX واعتماد نهج تفسيري يعفي المجلس من تعيين أعضاء في اللجنة الفنية الدولية عندما لا يُتوقع عقد أي اجتماع، (٢) إمكانية الشروع في عملية تعديل رسمية. ولم تتناول المجموعة في استعراضها القسم ٥ من التقرير (الإطار القانوني الدولي لتعديل الاتفاقيات، وممارسات الإيكاو، والممارسات المتعلقة بالمعاهدات خارج نطاق الإيكاو). ويستعرض هذا القسم نظام تعديل المعاهدات بموجب اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (فيينا، ١٩٦٩ – «VCLT»)، ويبحث الممارسة المستقرة للإيكاو في غياب آليات داخلية بالمعاهدات لمراجعة بنودها، ويسلط الضوء على الاتجاهات المختلفة التي تميل إلى تطبيق إجراءات سريعة للتعديل، وعلى التطورات الأخيرة في مجال صياغة المعاهدات. وعلى الرغم من أن هذه القضايا تحظى باهتمام واسع النطاق، فإن المجموعة لم تتناولها لأنها تقع خارج نطاق مهمتها وخارج نطاق العمل في إطار هذا البند.

٣-٢ **حلّ اللجنة الفنية الدولية المعنية بالمتفجرات:** أشارت المجموعة إلى أن المجلس قد قرر خلال دورته ٢٣١ (٢٠٢٤/٣/١١، موجز القرارات C-DEC 231/2)، في ظل القيود السارية على الموارد والأولويات التنظيمية الأكثر إلحاحاً، أنه ليس من الضروري تكليف طرف آخر بإجراء دراسة لتقييم دور اللجنة الفنية الدولية ومدى استمرار أهميتها. ونظراً إلى أن المجلس يرى أن مهمة اللجنة الفنية الدولية، على النحو الذي نصت عليه اتفاقية MEX في البداية، قد تم إنجازها، فقد طلب من اللجنة القانونية تقييم الحلول الممكنة لحلّ اللجنة أو تغيير دورها ووظائفها. وأشارت المجموعة إلى أن لجنة أمن الطيران (ASC) قد أخذت في الاعتبار، في تقريرها المقدم إلى المجلس، العوامل التي دفعتها إلى التوصية بمراجعة دور اللجنة، ومنها الاستقرار الذي ساد على مدى الخمسة عشر عاماً الماضية فيما يتعلق بعوامل الكشف المنصوص عليهم في اتفاقية MEX، والتطورات في التكنولوجيا والأساليب الأخرى غير المذكورة في أحكام الاتفاقية للكشف عن المتفجرات البلاستيكية غير المميزة، فضلاً عن عدم صدور توصيات جوهرية خلال الدورات السابقة للجنة الفنية الدولية[٢] لتعزيز الإطار التنظيمي الدولي. وفي هذا الصدد، أشارت المجموعة إلى أن الاجتماع الأخير للجنة الفنية الدولية، الذي عُقد في عام ٢٠٢٢، كان مخصصاً حصرياً للنظر في مستقبل اللجنة، وأن التعديل الأخير على الملحق الفني لاتفاقية MEX يعود إلى عام ٢٠٠٥. ومع ذلك، رأت المجموعة أن ليس من اختصاصها تأييد أو إقرار أي استنتاج يفيد بعدم الحاجة إلى إجراء دراسة إضافية، فهذا التأكيد يقع خارج نطاق اختصاصها وخبرتها القانونية. وفي السياق ذاته، نوه تقرير المقرر بأن اتفاقية MEX تُطبق في إطار قانوني وتنظيمي أوسع نطاقاً ويتجاوز قطاع الطيران. وعلى هذا الأساس، خلص التقرير المذكور إلى أن من السابق للأوان، في هذه المرحلة، إنهاء دور اللجنة الفنية الدولية أو إعادة النظر فيه.

[٢] محضر الجلسة C-MIN 231/2، الفقرات من ٢٩ إلى ٣٤.

٣-٣ التعيينات في اللجنة الفنية الدولية المعنية بالمتفجرات:

٣-٣-١ أقرت مجموعة أصدقاء رئيس اللجنة بالصعوبات العملية المرتبطة بتعيين أعضاء بشكل منتظم في اللجنة الفنية الدولية عندما لا يُتوقع الاضطلاع بأي عمل ذي أهمية. وأشارت المجموعة إلى أن المجلس يواجه تحدياً يتمثل في مواصلة التعيينات في هيئة قد لا يُنتظر منها القيام بأي أنشطة، في الوقت الذي تتحمل فيه الدول عبء ترشيح ودعم خبراء لا يُتوقع أن يكون لهم دور أو عمل.

٣-٣-٢ وأشار تقرير المقرر إلى أن عدم وجود تقييم موضوعي وشامل للأساس الذي يستند إليه استعراض دور اللجنة الفنية الدولية أو إنهاء عملها، يجعل من السابق للأوان إعادة فتح اتفاقية MEX لإدخال تعديلات جوهرية عليها. إضافة إلى ذلك، أشار التقرير إلى أن الإبقاء على الإطار القانوني لا يعني مواصلة الممارسة الحالية دون أي مرونة. وبناءً على ذلك، يؤكد تقرير المقرر أن اتفاقية MEX تمنح المجلس سلطة تقديرية لتحديد موعد ومكان انعقاد اللجنة الفنية الدولية (الفقرة ٤ من المادة الخامسة، البند الختامي). ووفقاً لهذا النص، يمكن أيضاً التحلي بقدر مماثل من المرونة فيما يتعلق بتوقيت ووتيرة تعيين أعضاء اللجنة الفنية الدولية. وفي إطار تعزيز هذا النهج، أشارت المجموعة إلى أنه بموجب المادة الخامسة من اتفاقية MEX، يُعيِّن المجلس أعضاء اللجنة لفترات مدتها ثلاث سنوات، ويحق له إعادة تعيينهم. ورأت المجموعة أن هذا النص لا يشير بالضرورة إلى إلزام المجلس بأن يجري عملية تعيين كاملة كل ثلاث سنوات، بغض النظر عن الاحتياجات التشغيلية. إنما يمكن بالأحرى تلبية هذا الشرط من خلال تطبيق المادة الخامسة على نحو يجعل التعيينات تتم حسب الحاجة، عند الضرورة لدعم عمل اللجنة الفنية الدولية. بل إن هذا النهج يتسق مع الطريقة المتبعة في التعامل مع اجتماعات اللجنة الفنية الدولية، والتي يعقدها المجلس كلما دعت الحاجة إلى ذلك. إضافة إلى ذلك، ينبغي تفسير الفقرة ٣ من المادة الخامسة من اتفاقية MEX بأن كل تعيين يستمر لمدة ثلاث سنوات، غير أن هذا لا يعني ضمناً أن التعيينات يجب أن تتم كل ثلاث سنوات. بعبارة أخرى، فإن أي خبير يجري تعيينه تستمر مدة خدمته ثلاث سنوات.

٣-٣-٣ وفي هذا الصدد، لاحظت المجموعة أنه بينما يجب أن تتألف اللجنة الفنية الدولية من خمسة عشر عضواً على الأقل عند انعقادها، فإن اتفاقية MEX لا تنص صراحةً على ضرورة الحفاظ على هذا العدد في جميع الأوقات بين الجلسات. ورأت المجموعة أن تعديل اتفاقية MEX من شأنه أن يوفر أقوى وأوضح أساس قانوني فيما يتعلق باتباع هذا النهج في تطبيق المادة الخامسة، وأن يضع حداً نهائياً لهذه المسألة. بيد أنها أقرت أيضاً بأن هذا التعديل سيتطلب وقتاً طويلاً وموارد كبيرة ليس لهما مسوغ نظراً إلى النطاق المحدود للتغيير قيد النظر. بعبارة أخرى، يشير السياق الحالي إلى أنه يمكن معالجة المسألة التي أثارها المجلس من خلال قراءة تفسيرية للاتفاقية وحدها.

٣-٣-٤ وفي هذا السياق، خلصت المجموعة إلى أن الإجراء الأكثر سهولة في التطبيق – والملائم أيضاً من الناحية القانونية – هو أن تعتمد جمعية الإيكاو العمومية قراراً يقر نهجاً لتطبيق المادة الخامسة يمكن بموجبه تعيين أعضاء اللجنة الفنية الدولية حسب الحاجة، وبالتالي، فإن المجلس ليس ملزماً بإجراء عملية تعيين كاملة كل ثلاث سنوات عندما لا تكون هناك حاجة تشغيلية تقتضي انعقاد اللجنة . وقد اتضح هذا النهج في تقرير المقرر، الذي يتضمن مشروع قرار للجمعية لهذا الغرض.

٣-٣-٥ ورأت المجموعة كذلك أن هذا النهج في تطبيق المادة الخامسة يمكن أن يفيد المجلس ريثما تحدث تطورات أخرى بشأن دور اللجنة الفنية الدولية ومدى استمرار أهميتها، مع الحفاظ في الوقت نفسه على الإطار المؤسسي الحالي الذي أنشئ بموجب اتفاقية MEX. ونظراً إلى أن المدة الحالية لخدمة أعضاء اللجنة الفنية الدولية ستنتهي في أوائل عام ٢٠٢٧، في حين أن الدورة العادية المقبلة لجمعية الإيكاو العمومية (A44) ستُعقد في عام ٢٠٢٨، وعليه فإن المجلس يمكنه تنفيذ هذا النهج في إطار ممارسة مهامه بموجب المادة الخامسة، ولا يتعين عليه انتظار اعتماد قرار من الجمعية العمومية قبل المضي قدماً على هذا الأساس. وتستند هذه الخلاصة إلى أن الاقتراح المقدم هنا إنما يتم بطابع توضيحي، ويقدم تفسيراً منهجياً لاتفاقية MEX يركز على الغاية المنشودة منها، وبالتالي فإن تطبيقه لا يتوقف على اتخاذ إجراء رسمي إضافي. أما الاقتراح المتعلق باعتماد

الجمعية العمومية قراراً فهو يهدف إلى ضمان الشفافية وإطلاع الدول بشكل كامل على هذا النهج، مما يوفر مزيداً من الدعم لقرار المجلس، دون أن يشكل إجراءً ذا طابع تأسيسي.

٣-٤ مشروع قرار الجمعية العمومية

٣-٤-١ الغرض من قرار الجمعية العمومية هو تأييد النهج الذي يتبعه المجلس فيما يتعلق بتطبيق المادة الخامسة بشأن تعيين أعضاء اللجنة الفنية الدولية. وهذا من شأنه أن يمكّن المنظمة من تلبية الاحتياجات التشغيلية والأولويات المؤسسية في تنظيم عمل اللجنة الفنية الدولية، مع احترام أحكام اتفاقية MEX. ولن يسعى القرار إلى إدراج شروط جديدة أو تعديل الحقوق أو الالتزامات القائمة بموجب اتفاقية MEX، وإنما سيقدم بالأحرى توجيهات، وسيعبّر عن دعم الجمعية للنهج الذي يتبعه المجلس في تطبيق المادة الخامسة في إدارة شؤون اللجنة الفنية الدولية.

٣-٤-٢ مع الإشارة إلى أنه ستكون هناك فرصة كبيرة للدول لمواصلة تحسين النص، ودون الإعراب عن موقف عام بشأن صياغته المحددة، رأت المجموعة أن مشروع قرار الجمعية يرسي أساساً وإطاراً مفيدين للدول لمواصلة دراسته وتطويره.

٣-٤-٣ وحددت المجموعة عدداً من مجالات التحسين في مشروع قرار الجمعية المرفق بتقرير المقرر. وفيما يتعلق بالبند الأول من المنطوق، وفي ضوء الوضوح الذي توفره الفقرة ٤ من المادة الخامسة من اتفاقية MEX، فإن السلطة التقديرية المخولة للمجلس فيما يتعلق بتحديد مكان ووتيرة اجتماعات اللجنة الفنية الدولية هي مسألة محسومة. وبناءً على ذلك، ترى المجموعة أنه لا داعي لأن يتناول القرار هذا الموضوع، ويمكن حذف الفقرة الواردة في مشروع قرار الجمعية عن هذه المسألة. وفي هذا الصدد، يتضمن **المرفق** بورقة العمل هذه نسخة من مشروع القرار الذي أعده المقرر، والذي يتضمن التعديلات التي اقترحتها المجموعة.

٤- الإجراء المطلوب من اللجنة

٤-١ يُرجى من اللجنة القانونية ما يلي: (أ) الإحاطة علماً بملاحظات واستنتاجات مجموعة أصدقاء رئيس اللجنة بشأن تقرير المقرر، والنظر فيها؛ (ب) استعراض مشروع قرار الجمعية المقترح في المرفق بورقة العمل هذه؛ (ج) اتخاذ أي إجراء تراه ضرورياً.

— — — — — — — —

LC/40-WP/2-3
Appendix

المرفق

مشروع قرار للجمعية العمومية

تطبيق المادتين الخامسة والسادسة من اتفاقية تمييز المتفجرات البلاستيكية بغرض كشفها فيما يتعلق بتعيين ~~الخبراء~~ الأعضاء وعقد اجتماعات اللجنة الفنية الدولية المعنية بالمتفجرات

~~إن الجمعية العمومية:~~

إقراراً باستمرار أهمية اتفاقية تمييز المتفجرات البلاستيكية بغرض كشفها (اتفاقية مونتريال، ١٩٩١ – "اتفاقية MEX") في المساهمة في قمع الأعمال غير المشروعة ضد الطيران المدني وفي إرساء إطار دولي لتمييز المتفجرات البلاستيكية ومراقبتها؛

وتذكيراً بأن اللجنة الفنية الدولية المعنية بالمتفجرات قد أُنشئت بموجب أحكام ~~الاتفاقية~~ MEX، باعتبارها هيئة فنية استشارية مكلفة بتقييم المستجدات في مجال تصنيع المتفجرات وتمييزها وكشفها، وتقديم توصيات، عند الاقتضاء، بشأن إدخال تعديلات على ~~الملحق~~ها الفني؛

وتذكيراً كذلك بأن ~~الاتفاقية~~ MEX تُكلّف المجلس بمسؤولية عقد اجتماعات اللجنة وإقرار نظامها الداخلي وتعيين أعضائها والإشراف على سير العمل المؤسسي للنظام الفني الذي أرسته ~~الاتفاقية~~ MEX؛

وبالنظر إلى أنه عملاً بالفقرة ٣ من المادة الخامسة من اتفاقية MEX، يعمل أعضاء اللجنة الفنية الدولية "لمدة ثلاث سنوات ويكونون مؤهلين لإعادة تعيينهم"، وأن تلك الفقرة لا تُلزم المجلس بإجراء عملية تعيين كاملة كل ثلاث سنوات، بغض النظر عن الاحتياجات التشغيلية للجنة المذكورة؛

ومع الإحاطة علماً بأن المجلس قد ~~مارس، على أرض الواقع، سلطته التقديرية فيما يتعلق بتوقيت ووتيرة عقد اجتماعات اللجنة، بما في ذلك عقد تلك الاجتماعات حسبما تقتضيه الحاجة ووفقاً لما تُمليه الظروف~~ قرر في الجلسة الرابعة من دورته ١٨٩ (٢٠١١/٦/١٧) أنه لا يمكن عقد دورات اللجنة الفنية الدولية إلا إذا رأى المجلس ذلك ضرورياً، وذلك تلبية لأحكام المادة الخامسة من اتفاقية MEX؛

وإذ تلاحظ أيضاً التوصية [الواردة في _____] [التي قدمتها الدورة الأربعون للجنة القانونية] والتي تفيد بأنه على الرغم من عدم وجود حالياً ما يستدعي إجراء تعديل جوهري على ~~الاتفاقية~~ MEX، ~~سيكون من المفيد أن يتم زيادة اليقين~~ يمكن تحسين ~~القانوني~~ والوضوح القانوني والمؤسسي بشكل مفيد من خلال إصدار قرار ~~تفسيري~~ يوضح سلطة المجلس التقديرية فيما يتعلق بتعيين ~~الخبراء وعقد اجتماعات اللجنة~~ الأعضاء؛

ومع مراعاة أن الحفاظ على الإطار الحالي للمعاهدة، مقترناً بتوضيح تفسيري محدود، يشكل وسيلةً كافيةً وسليمةً من الناحية القانونية للتوفيق بين الممارسة المؤسسية والواقع التشغيلي المعاصر، دون المساس بالالتزامات الجوهرية أو التوازن المؤسسي الذي أرسته ~~الاتفاقية~~ MEX؛

ومع ملاحظة السابقة التي أرساها القرار ٣٥-٢، "تطبيق المادة الرابعة من اتفاقية تمييز المتفجرات البلاستيكية بغرض كشفها"، الذي فسرت فيه الجمعية العمومية تطبيق المادة الرابعة من ~~الاتفاقية~~ MEX، مع مراعاة الفروق، ~~لضمان اليقين القانوني والاتساق~~ في ~~لتوضيح~~ سريان المعاهدة دون تعديل نصها رسمياً؛

فإن الجمعية العمومية:

~~**تدعو** الدول إلى التسليم، لأغراض التنفيذ الفعّال للاتفاقية، بأن المجلس يحتفظ بسلطة تقديرية فيما يتعلق بتوقيت ووتيرة عقد اجتماعات اللجنة الفنية الدولية المعنية بالمتفجرات، بما في ذلك إمكانية عقد تلك الاجتماعات حسبما تقتضيه الحاجة ووفقاً لما تُمليه الظروف؛~~

وتقرّ ~~كذلك~~ بأنه يجوز للمجلس، ~~وبنفس الطريقة،~~ ممارسة ~~سلطته~~ تقديره فيما يتعلق بتعيين ~~الخبراء~~ الأعضاء في اللجنة وإعادة تعيينهم بطريقة مرنة وعملية، مع مراعاة الضرورة التشغيلية لعقد اجتماعات اللجنة والمتطلبات العملية لضمان اضطلاعها بمهامها بشكل فعّال؛

وتحثّ الدول ~~الأعضاء في الإيكاو~~ والأطراف في الاتفاقية MEX على أن تقرّ، في علاقاتها المتبادلة، بأنه يجوز للمجلس ممارسة سلطته، بموجب المادتين الخامسة والسادسة من الاتفاقية MEX، بطريقة تسمح بتعيين أو إعادة تعيين ~~الخبراء~~ الأعضاء في اللجنة، بناءً على الاحتياجات الماثلة، وبما يتوافق مع هدف الاتفاقية MEX والغرض منها ومع الأداء الفعّال للجنة المذكورة؛

~~**وتحثّ** كذلك الدول الأعضاء في الإيكاو الأطراف في الاتفاقية على أن تقرّ، في علاقاتها المتبادلة، بأن المجلس يجوز له، في ضوء الأولويات المؤسسية والمتطلبات التشغيلية ونشوء المستجدات الفنية ذات الأهمية، أن يحدد متى وأين ينبغي عقد اجتماعات اللجنة، دون ضرورة الالتزام في جميع الأحوال بنمط سنوي ثابت للاجتماعات؛~~

وتؤكد أن التفسير السابق يهدف حصراً إلى توضيح التطبيق العملي للاتفاقية MEX ولا يغير الالتزامات الجوهرية الناشئة عنها، ولا يغير المهمة الفنية الموكلة إلى اللجنة، ولا يخلّ بالتوازن المؤسسي الذي أنشأته الاتفاقية المذكورة؛

وتعلن أن هذا القرار قد اعتُمد بهدف تعزيز الأداء الفعّال للإطار الحالي للاتفاقية MEX.

— انتهى —